

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/180007>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

# 'Innoverende boeren verdienen meer steun'

De Nederlandse landbouw komt vaak negatief in het nieuws: de boeren veroorzaken veel milieuproblemen en verzetten zich tegen maatregelen van de overheid om daar wat aan te doen. Toch zoeken veel boeren serieus naar oplossingen. Maar in hun streven naar duurzame landbouw worden zij onvoldoende gestimuleerd door de overheid, zo blijkt uit een proefschrift naar innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw. Dat is vreemd, want ook de overheid streeft naar duurzame landbouw.

Duurzaam boeren met beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw. Door Ina Horlings. Circle for Rural European Studies no. 20, Wageningen 1996.

- Henk Donkers

15 oktober 1996

Veel Nederlandse boeren voelen zich klemgezet. Enerzijds moeten ze goedkoper gaan produceren om de concurrentie op de wereldmarkt aan te kunnen, anderzijds moeten ze voldoen aan steeds strengere milieu-eisen. Het gevoel klem te zitten tussen moeilijk verenigbare eisen leidt tot frustraties, protesten, tegenwerking en (soms gewelddadig) verzet, zoals bij de ontvreemding van mestdossiers in Assen.

De uitweg uit de beklemming heet duurzame landbouw, zo houdt landbouwminister Van Aartsen hun voor in zijn nota Dynamiek en Vernieuwing, die vorig jaar verscheen. Daarin schrijft hij bovendien zich vooral te zullen richten op vernieuwende boeren. De vele tientallen innovatiegroepen in de landbouw die streven naar duurzame landbouw zijn dan ook te beschouwen als zijn natuurlijke bondgenoten, als de early innovators van een ontwikkeling die ook hij voorstaat. Ze zijn vooral na 1990 ontstaan toen de overheid met nota's kwam die boeren dwongen serieus werk te maken van duurzame landbouw. De voorlopers onder de boeren richtten daarvoor innovatiegroepen op. Vooral sinds de overheid erkent dat sturing van bovenaf maar beperkt mogelijk is en werkt met nieuwe beleidsconcepten als netwerksturing, zelfregulering en verinnerlijking is het belang van dergelijke groepen toegenomen.

Naar deze innovatiegroepen heeft Ina Horlings, zelf dochter van een boer in de Flevopolder, sinds 1990 uitgebreid onderzoek gedaan. Op Wereldvoedseldag (16 oktober) promoveert zij daarop in Nijmegen. Horlings onderzocht vooral hoe innovatiegroepen in hun streven naar duurzame landbouw gestimuleerd of belemmerd worden door de eigen groepskenmerken, de overheid en andere actoren waarmee zij te maken hebben, zoals natuur- en milieuorganisaties, belangenorganisaties, de landbouwvoorlichting, onderzoeks- en onderwijsinstellingen, produktschappen en winkelketens.

Horlings spoorde 64 innovatiegroepen op die zich expliciet richten op duurzame landbouw. Het gaat om milieucoöperaties, stichtingen, verenigingen en werkgroepen. Sommige bestaan uitsluitend uit boeren, in andere werken agrariërs nauw samen met natuur- en milieuorganisaties, overheden, burgers, supermarkten of VVV's. De groepen houden zich met zeer uiteenlopende zaken bezig: natuur- en landschapsbeheer, kleinschalige mestverwerking, biologische landbouw, streek-eigen

kwaliteitsprodukten zoals Dageraadbier, Vlegelbrood of Veenweidekaas, afzetbevordering, ontwikkeling van neventakken als agro-toerisme, beleidsbeïnvloeding en ontwikkelingssamenwerking.

Qua karakter verschillen de groepen. Horlings onderscheidt vier typen: pragmatici, critici, separatisten en ecologisten. De pragmatici, verreweg de grootste groep, accepteren de milieudoelstellingen van de overheid wel, maar willen deze op een andere manier bereiken dan de overheid voorschrijft. Door met de overheid te onderhandelen, proberen ze meer zeggenschap te krijgen over hun eigen streek of bedrijfstak. Ze willen stapsgewijs de meest urgente problemen aanpakken en streven geen ideaalbeelden na. De pragmatici zijn sterk naar buiten gericht en onderhouden veel contacten met overheden, deskundigen en bedrijven. Ze streven naar een breed draagvlak en zijn bereid tot compromissen. De groepen bestaan vrijwel uitsluitend uit boeren. Ze staan het dichtst bij de gangbare landbouw. Voorbeelden zijn Milieucoöperatie De Peel, Vereniging Easternars Landsdouwe en Werkgroep Telen in de Grond.

De critici hebben veel kritiek op de gangbare landbouw en proberen vanuit een ideologische bevoegenheid alternatieven te ontwikkelen. Ze vullen het begrip duurzaamheid breder in en betrekken er bijvoorbeeld de Derde Wereld en de positie van boerinnen bij. Ook zijn ze minder in voor nieuwe technologieën als melkrobots en sluiten ze vaak coalities met andere kritische groepen in de samenleving. Voorbeelden zijn de landelijke Werkgroep Beter Zuivelbeleid en de Stichting Boeren? Natuurlijk op de Waddeneilanden.

De separatisten richten zich vooral op nieuwe produkten en proberen daarvoor een eigen marktsegment te ontwikkelen. De Zeeuwse Vlegel is daarvan een voorbeeld. De boeren telen met weinig of geen kunstmest en bestrijdingsmiddelen baktarwe en brouwergerst voor streekeigen Vlegelbrood en Vlegelbier. Ze werken daarvoor nauw samen met molenaars, bakkers en bierbrouwers.

Ten slotte zijn er nog de ecologisten. Zij stellen de ecologische dimensie van duurzaamheid boven alles, maar vinden daarnaast ook het directe contact tussen producent en consument belangrijk. Daarom verkopen ze aan huis of werken ze met groentenabonnementen. De biologische en biologisch-dynamische boeren vallen in deze categorie.

In haar zoektocht naar stimulerende en belemmerende factoren heeft Horlings allereerst gekeken naar de groepen zelf. Belangrijke succesfactoren zijn volgens haar de aanwezigheid van energieke, daadkrachtige boeren die het voortouw nemen en het vertrouwen van een groep hebben, voldoende geld en vakmanschap om nieuwe activiteiten op te kunnen zetten, streekgebondenheid en niet in de laatste plaats saamhorigheid, onderlinge solidariteit en gezelligheid.

Het functioneren van de groepen kan echter nog sterk verbeterd worden. Het belangrijkste vindt Horlings dat ze zich meer bezighouden met het in kaart brengen van de ecologische effecten van hun activiteiten: "Het gaat niet om goede bedoelingen, maar om resultaten. Als ze minder regels willen in ruil voor meer eigen verantwoordelijkheid, moeten ze hard maken dat hun manier van werken voldoende milieuwinst oplevert." Ook zouden ze zich veel meer moeten richten op de andere schakels in de produktieketen, zoals de detailhandel en de grootwinkelbedrijven. In landen als Denemarken en Oostenrijk, waar biologische produkten in korte tijd een groot marktaandeel veroverd hebben, bleek daar de sleutel tot succes te liggen.

Verder zouden de groepen meer als intermediair kunnen gaan optreden tussen overheid en individuele boer. Ze zouden taken op zich kunnen nemen als de inning en herverdeling van heffingen, beloningen, emissierechten en grond, of als belangengroep kunnen optreden bij de ontwikkeling van streekplannen en het sluiten van convenanten. Willen ze die taken goed kunnen

vervullen, dan moeten ze wel flink professionaliseren, vindt Horlings. Ook voor nieuwe taken als agrarisch natuurbeheer zouden de boeren hun kennis en kunde moeten vergroten door interne scholing of inschakeling van externe deskundigen. Om minder afhankelijk te zijn van de overheid zouden ze extra inkomsten kunnen halen uit directe verkoop aan consumenten, produkten met meer toegevoegde waarde en het combineren van agrarisch natuurbeheer, kwaliteitsproductie en agro-toerisme. Ten slotte zouden ze met recreatie- en waterschappen groene coöperaties kunnen vormen.

Het initiatief hoeft echter niet alleen van de boeren te komen. Ook organisaties in hun omgeving waar ze veel mee te maken hebben, zouden zich stimulerender kunnen opstellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor organisaties voor natuurbescherming. Horlings: “Die staan vaak te gereserveerd of afwijzend tegenover het beheer van natuurreservaten door boeren. Ze zouden veel constructiever kunnen zoeken naar mogelijkheden waar het wel en waar het niet kan, en boeren kunnen begeleiden.” Ook belangenorganisaties als het Landbouwschap en LTO-Nederland bekijken de innovatiegroepen volgens Horlings te argwanend: “Ze zijn bang dat ze in onderhandelingen met de overheid gepasseerd worden, dat hun taken uitgehold worden of dat er een wildgroei van groepen ontstaat die ze niet in de hand kunnen houden. De belangenorganisaties zijn ook te bureaucratisch en staan te ver van de boeren af. Door het ontstaan van LTO-Nederland is dat alleen maar erger geworden.”

Het landbouwkundig onderzoek is volgens Horlings te weinig afgestemd op de behoeften van de innovatiegroepen: “Er wordt veel te weinig onderzoek gedaan naar mechanische onkruidbestrijding en biologische gewasbescherming. De biologische fruitteelt kan geen hoge vlucht nemen omdat fruittelers kampen met te lage opbrengsten en te geringe kwaliteit. Ze zitten te springen om onderzoek naar biologische methodes om plagen als schurft en vruchtboomkanker te bestrijden. Daarnaast is het onderzoek te weinig afgestemd op de specifieke kenmerken van gebieden. Voor dezelfde problemen moet je in verschillende ecologische situaties andere oplossingen bedenken. De schaalvergroting in het landbouwkundig onderzoek is daarom een slechte ontwikkeling.”

Dat de overheid rond 1990 met stevige nota's gekomen is, vindt Horlings positief: “Ze hebben de oprichting van innovatiegroepen onmiskenbaar gestimuleerd en zorgen voor druk op de ketel. Een stok achter de deur is zeker nodig.” Stimulerend vindt ze ook dat de overheid meer wil gaan doen aan zelfsturing (minder regels in ruil voor meer eigen verantwoordelijkheid) en gebiedsgericht beleid (onthefing van landelijk geldende regels als doelen beter anders bereikt kunnen worden). Positief vindt ze ook dat er andere beleidsinstrumenten ingezet worden: minder geboden en verboden; meer beloningen, subsidies en heffingen alsook overleg en convenanten.

Maar hoewel de innovatiegroepen blij zijn met deze koerswijzigingen, gaat het in hun ogen te langzaam en niet ver genoeg. Horlings vindt dat 'de voorlopers meer beloond en de volgers meer gestimuleerd' zouden moeten worden. Bovendien vindt zij dat sommige innovatiegroepen 'bijna worden doodgeknuffeld, terwijl andere worden genegeerd'. Pragmatische groepen kunnen op veel meer overheidssteun rekenen dan kritische en biologische groepen. Deze laatste groepen kunnen niet uit de voeten met de smalle invulling die de overheid aan het begrip duurzaamheid geeft.

Veel groepen ervaren ook een gebrek aan afstemming tussen beleidsterreinen en bestuurslagen. Horlings: “Het mest- en natuurbeleid zijn slecht geïntegreerd. Het natuurbeleid wil een hoog grondwaterpeil, maar het mestbeleid wil dat de mest ondergewerkt wordt. In veengebieden gaat dat niet samen omdat de bodem te slap is voor de zware mestinjectoren. Daar moet je dus naar andere oplossingen zoeken om de ammoniakemissie te reduceren. Terschelling is een voorbeeld van slechte afstemming tussen rijks- en gemeentelijk beleid. Daar liggen reliëfrijke weilanden die wegens hun cultuurhistorische waarde volgens het gemeentelijke bestemmingsplan niet geëgaliseerd worden. Maar het rijk wil toch dat de mest daar geïnjecteerd wordt, wat onmogelijk is. Hierover hebben de boeren een proefproces aangespannen.”

Zo moeten er volgens Horlings nog veel meer hindernissen verwijderd worden, maar ze vindt wel dat het beleid de goede kant op gaat. Sommige belemmeringen die zij in haar proefschrift behandelt zijn inmiddels zelfs al opgeruimd of worden dat binnenkort. Zo heeft Van Aartsen in zijn laatste begroting - tot ongenoegen van natuurbeschermingsorganisaties - flink ruimte gemaakt voor agrarisch natuurbeheer. En zeer binnenkort komt hij met een Plan van Aanpak voor de biologische landbouw. Die kan volgens Horlings veel beter gestimuleerd worden door verbetering van de afzet en de teeltechniek dan door premies voor omschakeling van gangbare naar biologische landbouw.